



Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual

Légalisation des quartiers : actions d'amélioration ou mécanisme fiscal de reproduction de la ville duale

The Legalization of Barrios: an act of improvement or a mechanism for the fiscal viability of the dual city

Carlos Alberto Torres Tovar



Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/bifea/304>

DOI: 10.4000/bifea.304

ISSN: 2076-5827

Editor

Institut Français d'Études Andines

Edición impresa

Fecha de publicación: 31 diciembre 2012

Paginación: 441-471

ISSN: 0303-7495

Referencia electrónica

Carlos Alberto Torres Tovar, « Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual », *Bulletin de l'Institut français d'études andines* [En línea], 41 (3) | 2012, Publicado el 13 agosto 2013, consultado el 05 noviembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/bifea/304> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/bifea.304>



Les contenus du *Bulletin de l'Institut français d'études andines* sont mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual*

*Carlos Alberto Torres Tovar***

Resumen

El artículo propone un análisis crítico de la producción evolutiva y la regularización o «formalización» de barrios con un origen informal en Bogotá, en el periodo 1990-2012, esto es, de los componentes esenciales de este proceso y de sus efectos urbanísticos globales a medio plazo, por una parte y de otra, la relación entre la legalización de barrios y la solución al problema del acceso a una vivienda adecuada para la población de bajos ingresos. Para ello analiza las prácticas espaciales adelantadas a través de la configuración de barrios por los agentes comunitarios y el papel jugado por los agentes de la iniciativa privada informal así como los agentes públicos. A su vez, discute sobre la práctica de la legalización y mejora de barrios informales como el progresivo dominio de una interpretación desde la hacienda pública.

Palabras clave: *informalidad urbana, legalización de barrios, agentes urbanos, vivienda, pobreza, neoliberalismo, Bogotá*

* Este artículo se deriva de la Tesis Doctoral «Producción y transformación del espacio residencial de la PBI en Bogotá en el marco de las políticas neoliberales 1990-2010», defendida en julio de 2011 en la Universidad de Valladolid (España), con una calificación de Sobresaliente «Cum laude»: 10, la cual se puede consultar en la Base de Datos de Tesis Doctorales (TESEO) del Ministerio de Educación y Ciencia de España en la dirección <https://www.educacion.gob.es/teseo> Las Doctoras Arq. María Castrillo de la Universidad de Valladolid y Arq. Beatriz García de la Universidad Nacional de Colombia, dirigieron esta tesis.

** Arquitecto, Magíster y Doctor en Urbanismo. Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia. Escuela de Arquitectura y Urbanismo. Líder del Grupo de Investigación «Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad». Dirección Carrera 30 n.º 45-03. Edificio SINDU. Oficina 106. Bogotá. E-mail: catorrest@unal.edu.co

Légalisation des quartiers : actions d'amélioration ou mécanisme fiscal de reproduction de la ville duale

Résumé

Cet article propose une analyse critique de la production, de la réglementation et de la légalisation ou «formalisation», des quartiers d'origine informelle à Bogotá, au cours de la période 1990-2010. Il met en avant quatre aspects de cette problématique : ses éléments fondamentaux, ses effets urbanistiques à moyen et long terme ; la relation qui existe entre la légalisation des quartiers et la solution du problème de l'accès à un logement adéquat pour la population pauvre, et le rôle des agents urbains : habitants du quartier, secteur privé et public. L'article montre l'évolution progressive de la légalisation des quartiers vers un processus principalement fiscal, au détriment de l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres.

Mots clés : *informalité urbaine, légalisation des quartiers, agents urbains, logement, pauvreté, néolibéralisme, Bogotá*

The Legalization of Barrios: an act of improvement or a mechanism for the fiscal viability of the dual city

Abstract

The article proposes a critical analysis of evolutionary production and regulation or «formalization» of neighborhoods with an informal origin in Bogotá, in the period between 1990-2012. The study will focus on the essential components of this process and its overall urban impacts over the medium term, on the one hand and the other, the relationship between the legalization of neighborhoods and the solution to the problem of access to adequate housing for low-income population. Towards this end, we analyze the spatial practices advanced by community agents and the role played by the agents of the informal private sector as well as public officials. In turn, we discuss the practice of legalization and upgrading of informal settlements and the gradual dominance of public housing.

Key words: *informal, urban, slum, legalization, urban agents, housing, poverty, neoliberalism, Bogotá*

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la urbanización informal en Colombia es un fenómeno específico de acceso al suelo y la vivienda para la población de bajos ingresos —en adelante PBI—, correspondiendo, en las últimas dos décadas, con la fase más desarrollada del modo de producción capitalista en Colombia. En esta fase los agentes urbanos intervinientes en la producción de barrios de origen informal en Bogotá, profundizan algunas características del modelo que se había consolidado antes de los años 1990, y se ajustan a las tensiones propiciadas por el cambio del modelo de desarrollo impulsado a partir de este mismo año.

En esta perspectiva se propone un análisis crítico de la producción evolutiva y la regularización o «formalización» de barrios con un origen informal en Bogotá, en el periodo 1990-2012, analizando las prácticas espaciales adelantadas a través de la configuración de barrios por los diferentes agentes urbanos intervinientes. Para ello se caracteriza y reconoce el papel que han jugado estos agentes, diferenciando dos procesos de la producción informal de ciudad, el relativo a la generación de suelo y la producción de vivienda y barrios.

Así mismo, se analizan los aspectos relativos a la garantía de la tenencia jurídica, la lucha por la legalización, el trabajo por alcanzar los requisitos mínimos de urbanización, el acceso a redes definitivas de servicios públicos domiciliarios y la provisión de algunos equipamientos colectivos, entre otros. Todos estos procesos que se suceden comúnmente en la consolidación de los barrios con un origen informal conforman la acción permanente de sus habitantes por mejorar las condiciones del barrio y alcanzar un nivel de vida adecuado. A ellos han de sumarse las acciones públicas y los programas de ayuda internacional en materia de mejoramiento barrial promovidos por agencias internacionales y ONG.

Es importante precisar que las prácticas urbanas de la informalidad, tanto para la producción de suelo como para la urbanización y la edificación, no son exclusivas de la PBI. Sin embargo, sí son las más visibles por las características que ellas asumen, generando a su vez una estigmatización permanente tanto de la población que allí se localiza como de las dinámicas que sobre el espacio urbano y residencial se realiza¹.

Entre las consecuencias de la «formalización», se reconocen frecuentemente algunas acciones como la habilitación de espacios públicos como parques de barrio, la pavimentación de calles y andenes, la instalación de iluminación pública, la incorporación de los habitantes de los barrios como beneficiarios de los programas de ayuda pública a través del acceso gratuito a la educación básica, la instalación de un Centro de Atención Inmediata (policía de proximidad) o la inclusión del barrio en los circuitos de seguridad pública, entre otros aspectos.

Menos conocidos son otros efectos que operan en un plazo de tiempo mayor y que aquí serán identificados. Los barrios formalizados son incorporados a la ciudad con reconocimiento de unos plenos derechos que no siempre se realizan y con la asunción de plenos deberes que, por el contrario, siempre son efectivos. Los efectos objetivos de la «formalización» (mejora de dotaciones urbanísticas) son muy desiguales y mucho menos seguros que sus consecuencias socioeconómicas: los habitantes adquieren la condición de sujetos fiscales ante los poderes públicos y de clientes o usuarios de las compañías privadas concesionarias de los

¹ La población de más altos ingresos, que posee los recursos técnicos y económicos para enfrentar los procesos de la legalidad urbanística, amparados bajo las figuras de urbanización cerrada y agrupación, asumen prácticas abusivas de carácter ilegal en la configuración del espacio urbano y residencial; prácticas que, por su condición socioeconómica, no son admisibles, e implican el incumplimiento de las normas urbanísticas, y que no son detectadas fácilmente debido a las características físico espaciales de este tipo de asentamientos.

servicios urbanos. En definitiva, esta es la hipótesis fundamental de este artículo, la formalización de barrios es un proceso en el que priman los objetivos de «normalización económica», esto es, de incorporación de los habitantes de los barrios y de sus bienes inmuebles al sistema fiscal y al mercado regular de bienes y servicios, sobre el objetivo de hacer efectivo el derecho a la vivienda adecuada.

En síntesis, el presente artículo desarrolla esta problemática a través de cuatro apartados: algunos asuntos críticos relativos a la producción y formalización de barrios informales en Bogotá; una caracterización de la dimensión espacial y las formas que asume el fenómeno en el periodo 1990-2012; el reconocimiento de la práctica de la legalización y mejora de barrios informales como el progresivo dominio de una interpretación hacendística; y una reflexión sobre cómo la legalización de barrios contribuye o no a resolver el problema del acceso a una vivienda adecuada para la PBI.

1. PRODUCCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS BARRIOS INFORMALES EN BOGOTÁ: ALGUNOS ASUNTOS CRÍTICOS

1. 1. Al fin un sitio donde caerse muerto: la urbanización informal en Colombia, un fenómeno característico de la PBI

Con esta expresión de uso popular en Colombia, los habitantes de los barrios de origen informal reconocen que el acceso al suelo, indistintamente de su carácter legal o ilegal, o de sus características, es la única posibilidad que les permite contar con un lugar para edificar un techo propio para la familia y «meter la cabeza».

Ello es posible gracias a que, dentro de la producción de la ciudad de origen informal, existe una gran variedad de promotores que tienen como fin fundamental el usufructo de tipo económico de terrenos, la mayoría de las veces improductivos o de baja posibilidad de urbanización formal, pero de gran potencial para este tipo de transacción.

Así, el acceso al suelo por parte de la PBI se produce fundamentalmente por medio de dos modalidades, la invasión de terrenos o la compra al urbanizador pirata. En el primer caso, la invasión de suelo urbano, es la característica menos frecuente de acceso al suelo en Bogotá, ya que al ser este mayoritariamente un bien privado, es resguardado por sus propietarios y respaldado por las normas y la legislación vigentes desde el siglo XIX con respeto a la propiedad privada². A ello se suma que los suelos públicos son escasos y generalmente están comprometidos con proyectos de infraestructura o equipamientos. Este resguardo ha permitido que el acceso al suelo público o privado en Bogotá por vía de la invasión sea una práctica poco desarrollada y que solo haya sido exitosa de manera colectiva en pocos casos. Su manifestación más frecuente es la individual, en la cual familias ocupan suelos ociosos que ya habían sido parcelados por urbanizadores piratas

² Desde 1886 se encuentra consagrado el derecho a la propiedad privada en la Constitución.

y que no habían sido ocupados por sus compradores o suelos en condiciones altamente vulnerables, de riesgo o suelos protegidos.

En el segundo caso, el acceso al suelo se produce mediante una transacción de compra-venta con un urbanizador pirata. Esta ha sido la práctica más reconocida en la ciudad. El urbanizador pirata ha evolucionado desde los años 1990 y no presenta el mismo comportamiento que adelantaba en los procesos de parcelación de los años 1960 y 1970. Para ese momento se compraba el suelo, lo fraccionaba y lo vendía sin la más mínima adecuación o provisión de servicios o equipamientos, desapareciendo y dejando a las comunidades enfrentadas a sobrellevar por su cuenta y riesgo los procesos de urbanización, edificación e incorporación a la ciudad. Por el contrario, el urbanizador pirata contemporáneo en sus diversas expresiones³ se asemeja más al urbanizador de los programas denominados de «lotes con servicios», al vender el suelo en base a una parcelación en la cual deja instaladas pilas de agua, alcantarillado de aguas negras, postes de electrificación e iluminación pública, vías afirmadas con recebo y algunas parcelas disponibles para equipamiento comunitario. Sin embargo, ello sucede sobre suelos que no son aptos para urbanizar, que se encuentran por debajo de la cota de inundación de los cuerpos de agua, en áreas inestables geológicamente o que presentan problemas de remoción en masa, en áreas de protección ambiental, en áreas de reserva para infraestructura vial o en áreas de influencia de redes matrices de alta tensión o conducción de hidrocarburos, gas o agua.

También, desde los años 1990, tanto la insurgencia como los grupos de extrema derecha, han jugado un papel preponderante en el acceso al suelo urbano para la PBI en zonas periféricas de la ciudad que son de su influencia. Los mecanismos en general están asociados al control armado del territorio. Difieren según sean grupos de derecha o izquierda, y dependiendo de este origen y sus intereses impulsan o no los procesos de legalización y regularización.

Bajo alguna de las maneras señaladas, la PBI accede al suelo en Bogotá e inicia el proceso tanto de urbanización como de edificación. Procesos que van de la mano, tanto por la capacidad de las comunidades como agentes sociales de empoderarse de la problemática y gestionar sus soluciones, hasta el problema particular de cada hogar de garantizarse las condiciones económicas para el desarrollo de su vivienda. No obstante, estos procesos no son idénticos y se comportan de manera diferente en zonas de mínimas pendientes y en áreas de ladera con fuertes pendientes. Así mismo, el tiempo que se demora cada barrio desde su fundación hasta la legalización pasando por la consolidación no es igual y su duración depende de múltiples circunstancias que pueden acelerar o retrasar dicho proceso. Se puede indicar que en promedio este proceso ha tenido una duración de 10 a 20 años.

En virtud de estos hechos, el acceso al suelo promovido por urbanizadores piratas pareciera generar una oferta de parcelas para la autoproducción de vivienda

³ Los principales tipos de urbanizadores piratas son: a. generación clandestina de suelo por Personas Naturales [físicas] o parceladores rurales, b. el «terrateniente urbano», y, c. el «terrero» (un experto en leyes).

mucho más favorable para la PBI que el mercado formal. Las parcelas tienen precios que oscilan entre 10 y 15 s.m.m.l.v. (salario mínimo mensual legal vigente); con un área mínima, para la década de 2000, de 10 m de fondo por 5 m de frente⁴. Sin embargo, los «bajos» costos de estos suelos se facilitan en virtud de la carencia de condiciones mínimas de urbanización (deficiencias en la provisión de servicios básicos, difíciles condiciones de accesibilidad y movilidad, ubicados por encima de la cota de prestación de servicios (3 100 m.s.n.m.), zonas de riesgo por inundación o deslizamiento por remoción en masa, u ocupando áreas de protección ambiental)⁵.

En general, la promoción de la ocupación del suelo por barrios de origen informal pretende cumplir con dos objetivos. Uno de tipo económico, ya que quienes lo promueven reconocen que este tipo de acciones implica una baja inversión —la mayoría de las veces sin asesoría técnica—; presenta una considerable rentabilidad, producto de las altas densidades —parcelas/hectárea—; y permite una nula o mínima dotación de infraestructura vial, de servicios públicos y de áreas de cesión para el espacio público. El segundo objetivo es de tipo económico y político, fundamentalmente en periodos electorales. En estas se conjugan los beneficios económicos con los proselitistas, existiendo dentro de esta clase de promoción, plusvalías económicas y electorales. Los casos más conocidos en Bogotá corresponden a los barrios promovidos por Alfredo Guerrero Estrada, Rafael Forero Fetecua, Saturnino Sepúlveda y Mariano Porras. Martín señala al respecto,

«... son famosos los casos de Guerrero Estrada, impulsor del barrio Diana Turbay y otros seis barrios legalizados por el Concejo de Bogotá, del cual hizo parte, y sus nuevas acciones de urbanización en la denominada comuna Alfonso López en la Localidad de Usme. A éste se suma los asentamientos promovidos por Rafael Forero Fetecua que empezó a operar ilícitamente en 1982 bajo la firma Convivir Ltda., a la cual le siguió la creación del Movimiento de Integración Popular con el cual salió electo para la legislatura 1986-1988 del Concejo de Bogotá y con una curul en la Cámara de Representantes. Otros casos sobresalientes son los del Movimiento Cívico Popular liderado por el exsacerdote Saturnino Sepulveda Niño, quien fue aspirante durante cuatro elecciones al Concejo de Bogotá y se proclamaba promotor de seis barrios en la ciudad (El Espectador marzo 3 a marzo 7 de 1987), y el del exconcejal y exparlamentario Mariano Porras, quien adelantó las denominadas Urbanizaciones Unir I y II» (Martín, 2000).

⁴ Históricamente el tamaño de las parcelas piratas también ha disminuido, pasando por áreas de 16 x 25 m, 12 x 25, 14 x 7, 12 x 6, hasta llegar hoy en día a 5 x 10 m.

⁵ Hay que comparar estos precios con los valores de la vivienda formal, sea la VIS (70 a 135 smmlv) o la VIP (un máximo de 70 smmlv), las cuales se adquieren únicamente a través de crédito hipotecario en plazos de 15 años o más. Al final, estas terminan costando entre 5 y 7 veces el valor inicial. Por tanto la VIS y la VIP no son asequibles para la PBI en estas condiciones de mercado.

1. 2. Los agentes de la producción informal de barrios en Bogotá y sus relaciones. Urbanizador pirata y comunidades: modelo compartido hasta 1990 y sus tensiones de cambio

La iniciativa privada informal ha sido fundamental para la gestión de suelo urbanizable para la producción de viviendas y barrios mediante la generación ilegal a través de la intervención de múltiples agentes (parceladores rurales, terratenientes urbanos, urbanizador pirata, «terrero», invasores, actores armados). Ello se complementa con la observación de los mecanismos de transacción o «sistemas de financiación informal» para el acceso al suelo producido informalmente, los cuales garantizan que efectivamente la PBI pueda acceder a una parcela urbanizable.

Sin embargo, también se reconoce que en el acceso al suelo ha sido determinante el papel que ha jugado la comunidad como agente social productor de ciudad y por lo tanto productor y diseñador del espacio urbano. Ello lo hace a partir de las múltiples formas organizativas que asume, no obstante revisten especial importancia las Juntas de Acción Comunal⁶ —JAC— como instrumento de organización y gestión privilegiada de los barrios y la ciudad.

El segundo aspecto se relaciona con lo que se podría denominar el «mercado inmobiliario» de vivienda informal en Bogotá, mercado que no se comporta de manera similar al que se reproduce formalmente, ya que los procesos de transacción están mediados por la ausencia de trámites formales y de documentos legales de soporte. Sin embargo, la palabra, el derecho a la posesión, los recibos de pago y las promesas de compra-venta se constituyen en «la garantía» a la hora de adquirir el suelo o el bien inmueble edificado. La transacción se produce en cualquier etapa de desarrollo de la vivienda, ya sea la de casa-lote hasta la vivienda consolidada de varios niveles.

Al ser Bogotá la ciudad capital, esta concentra la mayor cantidad de servicios, equipamientos y empleos. A su vez, se ha constituido en el centro de actividad económica y política del país, y ha atraído históricamente población migrante. Situación que ha continuado desarrollándose con diferente intensidad, debido principalmente al conflicto social y armado interno que aún hoy se desenvuelve en Colombia.

Como parte de esta dinámica es importante señalar que desde los años 1960, ya se reconocen por la administración de la ciudad los barrios autoproducidos. Para la década de los años 1970, el ritmo de expansión de la ciudad llegó a ser de 464,34 ha/año, cifra que disminuyó paulatinamente hasta alcanzar un crecimiento sostenido en los años ochenta, 126 ha/año (DAPD, 1990). Algo similar ocurrió con la tasa de crecimiento demográfico de la ciudad que pasó de 6,7 % en los años 1970 (1 697 311 habitantes [DANE, 1964]), a 3,5% en los años 1980 (4 236 490 habitantes [DANE, 1985]). Sin embargo, hasta los años 1990,

⁶ Otras formas organizativas son los Consejos Comunales, las asociaciones, las cooperativas, entre otras.

disminuyen proporcionalmente las áreas ocupadas por procesos de urbanización informal en relación al crecimiento de la ciudad pero, en términos absolutos, aumenta la participación de los barrios de origen informal, propiciados por los urbanizadores piratas.

Estos procesos de parcelación mantienen el comportamiento histórico que se le reconoce a este tipo de «promotor inmobiliario irregular» hasta fines de los años 1980, al parcelar suelo sin ningún tipo de adecuación, transarlo comercialmente al establecer un valor de cambio sobre su valor de uso y dejar la total responsabilidad de los procesos de urbanización, edificación y posterior legalización a las comunidades que en ellos se asientan. Este modelo de urbanización informal hasta los años 1990 ha sido objeto de análisis en profundidad. Cabe recordar el número importante de trabajos de investigación que se efectuaron por investigadores internacionales sobre este fenómeno urbano en Bogotá. Entre otros Vernez (1972), Carroll (1980), Villamizar (1982), Gilbert & Ward (1987).

Sin embargo, la década de 1990 marca el inicio del cambio del modelo de desarrollo y de las dinámicas urbanas, y esto obliga, también, al urbanizador pirata a adaptarse a este nuevo contexto y mutar. Su accionar sigue siendo cuestionado y penalizado, pero adopta ahora nuevos comportamientos que lo asemejan al promotor de programas de «lotes con servicios» ya impulsados previamente por el Instituto de Crédito Territorial —ICT— y la Caja de Vivienda Popular —CVP—. Las nuevas formas de mimetizarse⁷ en la ciudad y continuar su accionar especulador se reflejan en 2012 cuando esta forma de producción de ciudad impulsada por el acceso irregular al suelo continúa siendo el mecanismo privilegiado por la PBI para solucionar su problema de alojamiento.

Desde la década de 1990, también es posible evidenciar cómo estas formas de gestión del suelo y producción de vivienda para la PBI, son además realizadas bajo distintos liderazgos comunitarios como sacerdotes, cooperativas y empresas comunitarias, por una parte, y por las JAC como agentes sociales intervinientes por otra. Formas que son nuevas en tanto la gestión de las mismas, mas no de sus gestores.

Es importante no olvidar el rol evolucionado desde 1990 de los diferentes agentes urbanos de la producción informal de suelo y vivienda para la PBI, incluidos los agentes públicos que desde la década de los años 1950, a través de las políticas de erradicación de tugurios (1957), mejoramiento de barrios subnormales (1953), fondo para rehabilitación de barrios (1971), plan de habilitación de asentamientos subnormales (1975), entre otros, han influido en lo que es hoy la configuración del espacio urbano y el espacio residencial de la ciudad de Bogotá.

2. DIMENSIÓN ESPACIAL Y FORMAS DEL FENÓMENO DE LA URBANIZACIÓN INFORMAL EN BOGOTÁ, 1990-2010

«... Informalidad no es sinónimo de miseria. Así como existe un continuo socioeconómico entre los niveles formal e informal, dentro de este último

⁷ Se asemeja al urbanizador de normas mínimas, y se presenta como promotor inmobiliario formal, entre otras formas.

también existe una escala gradual que va desde la supervivencia y la posibilidad de obtención de vivienda mínima hasta la extrema pobreza, la miseria o la indigencia» (Torres *et al.*, 2007: 68).

La ciudad informal representaba en 1990 el 20,9 % del total del área urbanizada, el suelo ocupado equivalía a 5 349 ha, donde vivía el 21,9 % de la población total de la ciudad —aproximadamente 1 083 144 habitantes localizándose en 846 barrios de origen informal, los cuales ocupaban 247 975 predios (DAPD, 1990)—. Los barrios de origen informal en 1990 se localizan en las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Suba, San Cristóbal, Bosa, Ciudad Kennedy, concentrando en estas el 74,6 % del total de barrios de origen informal.

Para el año 2000, en Bogotá, la ciudad informal representaba, el 23 % del área urbana, equivalente a 6 473 ha, donde vivía aproximadamente el 22 % de la población total de la ciudad —1 381 608 habitantes—, localizándose en 1 365 barrios que contaban con 371 001 parcelas ocupados (DAPD, 2000). Para el año 2010 la Secretaría Distrital de Planeación indicaba que el número total de barrios de origen informal en Bogotá ascendía a 1 614, evidenciando la continuidad de esta dinámica de construcción de ciudad⁸ (SDP, 2011).

Es importante señalar que existen cambios significativos en las dos décadas y que el comportamiento de la informalidad varía en función de múltiples aspectos, entre los que se pueden señalar: la disminución del suelo urbano disponible, las políticas de control de ocupación del suelo por procesos de urbanización informal incluidos los piratas, los cambios en las lógicas de la PBI, la modificación del contexto y práctica cultural de los hijos de la informalidad que no necesariamente quieren vivir la misma experiencia de sus padres, entre otros.

A ello se suman las pésimas condiciones habitacionales de estas áreas, donde se acumulan factores de hacinamiento, 35 %; deficiente calidad del tipo de suelo que ocupan, 16 %; problemas estructurales de las viviendas, 35 %; inexistente o insuficiente disposición de servicios públicos básicos, 37,11 %; así como la carencia de infraestructura y equipamiento comunitario, 26,3 % (DAPD, 2005).

Este proceso de incorporación a la ciudad llevado a cabo durante los últimos 60 años ha significado que los barrios de origen informal que en su momento constituían el borde urbano, en 2012, por efectos de la expansión urbana, se constituyen en áreas urbanas centrales mejor localizadas y servidas.

El mapa siguiente permite reconocer, la localización de todos los barrios de origen informal en Bogotá en 2005 (DAPD, 2006).

⁸ Estos se distribuían de la siguiente manera: Negada su regularización: 22; Regularizados: 1 440; Con trámite: 134; Total legalizados (regularizados): 1 453; Total barrios de origen informal: 1 596 (SDP, 2011).

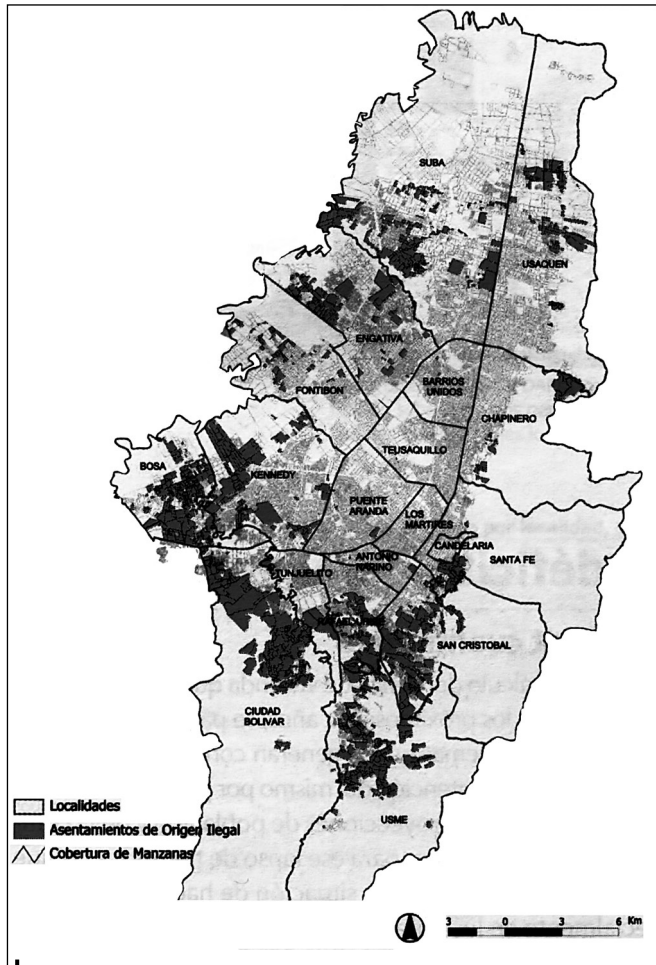


Figura 1— Localización de barrios de origen informal en la ciudad de Bogotá, 2005

Fuente: Gerencia Operación Nuevo Usme, según información SDP, 2006

3. EL PROCESO HACIA LA LEGALIZACIÓN: ENTRE LA REGLAMENTACIÓN URBANÍSTICA Y LA EVIDENCIA DE LA CIUDAD INFORMAL

La legalización como horizonte e imaginario colectivo de los habitantes de los barrios de origen informal corresponde mejor a la gestión pública llevada a cabo sobre los mismos antes de 1990 que a épocas recientes. Ello debido a que los procesos de legalización se han complejizado y han incrementado sus exigencias al punto de diferirse mucho en el tiempo, o incluso, nunca llegar a ser efectivo.

Como señala Martin,

«... Dentro del devenir histórico de la norma y su relación con la ciudad espontánea [informal], que ha mantenido un sesgo netamente curativo, se puede evidenciar una paulatina disociación de los actores que forman y consolidan este tipo de urbanización con las acciones propias de su reconocimiento y reglamentación. Las primeras normas congregaban tanto al Estado como al promotor y al usuario en los procesos de legalización; sin embargo, el auge de este tipo de urbanización, que dificultó su control e inventario, la paulatina disminución de las obligaciones urbanísticas y de titularidad de los inmuebles al promotor y el afianzamiento de su anonimato, dejó en el plano del trámite al Estado, como ejecutor único del proceso, y marginalmente a los usuarios a través de sus asociaciones comunitarias» (Martin, 2000).

Se puede afirmar que la incapacidad del Estado y de los demás agentes urbanos de brindar eficientes respuestas a las necesidades de suelo, vivienda y entorno a la PBI en Bogotá ha propiciado que sea la misma población la que solucione durante años el problema por cuenta propia. A ello contribuye la práctica urbanística que privilegia lo paliativo a lo preventivo. Comportamiento de los agentes públicos, que ha fomentado la aparición de barrios informales, cuyos promotores (principalmente los urbanizadores piratas) reconocen en los procesos de legalización urbanística un factor que facilita su operación ya que el régimen disciplinario no se aplica. Esta situación también es conocida por los pobladores urbanos, quienes observan en esta forma de actuación pública una alternativa viable de ser reconocidos por la ciudad formal y acceder a los beneficios que esta oferta. Para ello, la comunidad desde los barrios ejerce acciones de presión a través de las formas organizativas que son reconocidas por los agentes públicos, principalmente las JAC, a pesar de la pérdida de protagonismo. También ejercen presión mediante la movilización, a fin de garantizar la satisfacción de sus demandas colectivas.

Así, el proceso hacia la legalización de los barrios de origen informal implica adelantar el reconocimiento, la reglamentación y la habilitación, procedimientos que son controlados por la ciudad y administrados a través de los agentes públicos. La ciudad, sus instituciones y los agentes públicos, durante este proceso son los responsables de conferirle el carácter legal y prever las acciones y recursos para su mejoramiento.

La legalización así definida es un procedimiento administrativo y técnico que incorpora a la ciudad formal suelo y procesos de urbanización y edificación consolidados que han tenido un origen informal. Sin embargo, las dinámicas administrativas⁹, en cabeza de los agentes públicos son lentas y dispendiosas, llegando incluso a paralizarse indefinidamente en determinados momentos por la ausencia de un documento o prueba requerida.

⁹ En talleres realizados en 1998 se propuso identificar los principales problemas y las estrategias para hacer más ágiles y participativos los trámites de legalización urbanística. Los principales problemas encontrados son: la falta de claridad del papel de la administración distrital en el proceso de

Es importante señalar que, por encima del cumplimiento normativo, se presentan decisiones políticas en la ciudad, derivadas de la presión ejercida por los intereses de sectores y partidos políticos, o por intereses económicos representados en el Concejo de la ciudad, que han ordenado legalizaciones masivas de barrios a pesar de no cumplir con los requisitos mínimos de tipo técnico exigidos. Las principales legalizaciones masivas se suceden en 1979¹⁰, 1986¹¹, 1996¹², 1998¹³ y 2000¹⁴. En la gráfica siguiente se observa el comportamiento de la legalización de barrios de origen informal en Bogotá por quinquenios desde 1941, año en el que se reconoce la primera actuación de este tipo¹⁵.

La realización de estas legalizaciones masivas de barrios de origen informal, localizados en áreas urbanas, de expansión o rurales, son actos administrativos

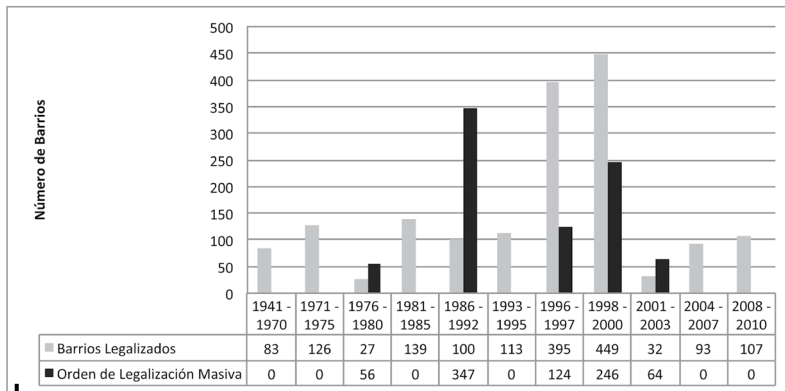


Figura 2 – Totales acumulados de barrios de origen informal en Bogotá presentes por las localidades, 1941-2010 y órdenes de legalización masiva de barrios

Fuente: SDP, 2011. Elaboración propia, 2012

legalización de barrios; deficiencias en la coordinación intra e inter institucional en los niveles distritales, locales y regionales frente a la legalización; inexistencia de mecanismos de control efectivo a los urbanizadores piratas; ausencia de espacios permanentes de participación de las comunidades; ausencia de recursos por parte del Estado y las comunidades para adelantar el proceso de legalización; e inexistencia de políticas nacionales y distritales de vivienda de interés social y de metodologías y modelos para la legalización ágil y oportuna (Martín, 2000).

¹⁰ Acuerdo 7 de 1979: reconoce 56 «asentamientos populares» por fuera del perímetro urbano.

¹¹ Mediante el Acuerdo 1 de 1986: se ordenó la legalización de 347 asentamientos de origen informal.

¹² Mediante el Decreto 689 de 1996 se ordenó la legalización de 124 asentamientos de origen informal.

¹³ Los Decretos 679, 683, 684, 831 y 1063 de 1998 ordenan legalizar 245 asentamientos de origen informal.

¹⁴ Mediante el Decreto 970 de 2000 se legalizó 64 asentamientos de origen informal constituidos antes del 9 de agosto de 1996, en base al Decreto Nacional 1052 de 1998.

¹⁵ Los procesos de legalización previos a los años 1990 implicaban tres asuntos controlados desde el DAPD: el cumplimiento de normas mínimas de urbanización, garantía de acceso a servicios públicos domiciliarios, y tenencia jurídica del suelo.

que no se relacionan con las situaciones de hecho presentes, manteniéndose una incoherencia entre lo promulgado y lo existente, tanto en los aspectos reglamentarios para su desarrollo urbanístico, como en los programas de habilitación tendientes a su mejoramiento físico (Martin, 2001).

Estas legalizaciones masivas se suceden después de los años 1980 y se pueden ordenar en tres momentos clave en la ciudad. El primero, corresponde a la primera gran «amnistía urbana» en 1986. En ella se ordena la legalización de 347 barrios de origen informal que hasta ese momento no habían resuelto su condición por la vía ordinaria. Ello se enmarcaba en el desbordado proceso de crecimiento urbano informal que presentaba la ciudad y bajo la égida del Acuerdo 7 de 1979¹⁶. La ciudad se encontraba en un proceso de rápido crecimiento urbano y las reformas en materia de planeación y ordenamiento eran insuficientes. Así mismo, los recursos públicos se encontraban en crisis por falta de los mismos ante lo cual se impulsa la reforma de la hacienda local e inicia el proceso por reestructurar el estatuto orgánico de la ciudad.

Un segundo momento, corresponde a la transición del modelo de desarrollo que adopta el país a raíz del cambio constitucional en 1991. En este marco, la Nación transfiere múltiples competencias a los municipios, se eligen los alcaldes de manera popular y se inicia de manera más sistemática el desmonte del Estado y la privatización de lo público. Esta segunda oleada de legalizaciones masivas se produce en el marco de una regulación urbanística (Acuerdo 6 de 1990), que ajusta por vía jurídica lo ya establecido en el Acuerdo 7. El acuerdo 6 no ataca las causas estructurales que generan la ocupación del suelo por vía de la informalidad, solo «mejora» e incorpora otros procedimientos para efectuar el reconocimiento y legalización de estos asentamientos.

Las «amnistías» de 1990 (1996 y 1998) ordenan legalizar 369 barrios de origen informal, que aún no habían sido incorporados a la ciudad. Este momento está mediado por la mayor preocupación hacia las cuestiones de las reservas de suelo (17 %) que deben entregar los barrios a la ciudad a fin de garantizar las cesiones públicas obligatorias de suelo, equipamientos e infraestructura. También está marcado por la explotación a través de concesiones al mercado de los servicios públicos (agua, luz, drenaje, recolección de residuos, telefonía, gas), lo cual «mejora» la oportunidad de la PBI en los barrios informales de acceder de forma regular al suministro de los mismos. Ello sucede en el momento que estas «nuevas» empresas se soportan en la existencia de un número creciente de clientes, sin que medie para la prestación del servicio la condición de legalidad o ilegalidad del barrio. Este periodo consolida una inconfesa política pública que privilegia la decisión política a los requisitos técnicos mínimos para garantizar los procesos de urbanización y edificación. Es decir, ya no es fundamental la garantía de cumplir con unas normas mínimas de urbanización y edificación controladas por los agentes públicos, sino que el Estado transfiere estas responsabilidades al criterio del mercado, al privatizar

¹⁶ Este Acuerdo remplace el planteamiento de Fase II en el año 1972 y se constituye de modo fundamental como un Código de Urbanismo para el desarrollo de la ciudad predio a predio.

las empresas de servicios públicos y el otorgamiento de licencias de urbanismo y construcción a los Curadores Urbanos (entidades privadas).

El tercer y último momento se enmarca en un contexto de crecimiento urbano que, a pesar del paso de los años, aún se mantiene fuera de control. Este momento corresponde a un giro pragmático de la aplicación de la normativa reguladora en la primera década de 2000. La última década del siglo XX culmina con la expedición de la Ley 388 en 1997 y el impulso a su aplicación y cumplimiento a nivel municipal. En el caso de Bogotá, ello está seguido por la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial en 2000 (Decreto 619). Esta normativa retoma con fuerza la regulación urbanística de la ciudad y define unos altos niveles de exigencia, entre ellos los correspondientes a las cesiones urbanísticas obligatorias que se incrementan al 25 % del área neta urbanizable. Sin embargo, el modelo de planificación por el que optan los agentes públicos (SDP) en nombre de la ciudad, configura una planeación al servicio del mercado y por tanto median sus actuaciones sobre la base del capital que se gestiona en el territorio. La legalización de barrios no se excluye de esta nueva dinámica. Por el contrario, es incorporada de manera directa mediante la monetarización de las cesiones urbanísticas que no son susceptibles de ser provistas de modo material en el área de los barrios a ser legalizados y que al convertirla en un valor de mercado la transa para poder invertir esos recursos en otro lugar de la ciudad. A ello se suma que las inversiones públicas ya no buscan resolver la totalidad de las necesidades acumuladas en los barrios de origen informal sino que se limitan a atender aquellas que de manera muy selectiva se articulan claramente con el modelo de planeación y ciudad propuesto desde el POT.

Para el año 2012, el proceso administrativo de legalización de barrios de origen informal en Bogotá, solo es válido para aquellos que se fundaron antes del 27 de junio de 2003, dado el Decreto Nacional 1600 de 2005 que impide que los barrios formados con posterioridad puedan ser legalizados. El marco legal vigente lo constituyen el Decreto Nacional 564 de 2006, que establece expresamente las disposiciones generales, el proceso y el trámite para la legalización y el Decreto Distrital 367 de 2005 que reglamenta el procedimiento y demás requisitos para la legalización en la ciudad de Bogotá.

Los requisitos técnicos mínimos exigidos son tres. Uno, tener alto grado de consolidación urbanística, es decir que el barrio presente una estructura urbana con vías y que los predios estén contruidos con edificaciones destinadas a vivienda de interés social —VIS— y estén habitadas. Dos, no estar ubicados en zonas pertenecientes a la Estructura Ecológica Principal, Suelo de Protección, áreas de Reserva, áreas de afectación, áreas de alta amenaza, y/o alto riesgo no mitigable por remoción en masa. Y, el tercero, que la comunidad esté interesada en legalizar su barrio y participe en los talleres de inducción y socialización dentro del proceso (SDHT, 2012).

Una vez determinada la viabilidad técnica y jurídica por parte de la SDHT, cuando se ha verificado y constatado en terreno que se cumple con los requisitos técnicos mínimos, se inicia el proceso de legalización urbanística, el cual es asumido por la SDP.

Es importante, en este punto, señalar que una cosa es que se ordene la legalización de los barrios y otra muy distinta que ello suceda de manera efectiva. Por ello las cifras aparentemente marcan diferencias importantes, ya que entre un momento y otro suelen pasar varios años, como lo evidencian muchos barrios de origen informal en esta situación (ejemplo de ello los barrios Caracolí y Bella Flor en Ciudad Bolívar). Así mismo, los tiempos de trámite siempre han sido críticos, situación que cada administración ha tratado de reducir, pero que no logra atender de manera efectiva en periodos que en el mejor de los casos no es inferior a tres años. La tabla siguiente refiere los barrios efectivamente legalizados en la ciudad de Bogotá en el periodo 1992-2010.

Cuadro 1 – Acciones urbanísticas asumidas por la administración distrital en materia de legalización de barrios de origen informal

Alcaldía	Barrios legalizados	Política	Normas aplicadas	Programas ejecutados
Jaime Castro (1992 – 1995)	113	Uno a uno	Acuerdo 6 de 1990 y Decretos 2489 de 1980 y 700 de 1991	Culminación programa «Ciudad Bolívar»
Antanas Mockus Sivickas (1995 – 1997)	395	Masiva	Acuerdo 6 de 1990 y Decreto 688 de 1996	Planeación Integral, Sectores legalizados y áreas de Invasión
Enrique Peñalosa Londoño (1998 – 2000)	449	Masiva	Acuerdo 6 de 1990 y Decreto 688 de 1996	Desmarginalización
Antanas Mockus Sivickas (2001 – 2003)	32	Uno a Uno	Decreto 619 de 2000 (POT) y Decreto 688 de 1996	Culminación del programa de Desmarginalización
Luís Eduardo Garzón (2004 – 2007)	93	Uno a uno	Decreto 190 de 2004 (POT) y Decreto 367 de 2005	Mejoramiento Integral de Barrios
Samuel Moreno Rojas (2008-2011)	107	Uno a uno	Decreto 190 de 2004 (POT) y Decreto 367 de 2005	

Fuente: Elaboración propia en 2012 en base a Martínez (2007)

Para finalizar este aparte es necesario reafirmar que los agentes públicos siguen sin definir las acciones de urbanización controlada que le demanda el conjunto de leyes, normas y decretos vigentes, que permitan la previsión y provisión de suelo, que posibiliten la implementación de programas de vivienda social, y que eviten la prevalencia del interés particular sobre el general. Interés particular, que como norma suprema de la ciudad especulativa, a través del mercado del suelo, se continúa erigiendo como conductora del crecimiento físico espacial de la ciudad.

4. LA LEGALIZACIÓN DE BARRIOS: ¿UNA VÍA PARA RESOLVER EL PROBLEMA DEL ACCESO A UNA VIVIENDA ADECUADA?

Para reconocer con mayor detalle cómo son las transformaciones de los barrios de origen informal en Bogotá y cuáles son los beneficios que le brinda el incorporarse al sistema preestablecido formalmente, a continuación se les analizarán de manera sucinta dos aspectos de este proceso: el primero, los efectos de la legalización sobre el espacio urbano, las viviendas, la hacienda local y la economía doméstica de la PBI; el segundo, cuales son los límites y alcances efectivos de los procesos de legalización y mejora barrial, como efectos de su incorporación a la ciudad. Finalmente, a modo de colofón, nos interrogamos si la legalización de barrios es una acción de mejora del espacio residencial de la PBI o simplemente un mecanismo de viabilización fiscal de una ciudad dual como lo es Bogotá.

4. 1. Efectos de la legalización sobre el espacio urbano

La declaratoria mediante resolución que le otorga la condición de legalizado al barrio de origen informal, le brinda la posibilidad de ser reconocido plenamente como parte de la ciudad formal y por tanto, disfrutar de los bienes y servicios que esta circunstancia les genera. Para la ciudad, significa incorporar plenamente un territorio bajo su modelo de ordenamiento y, por tanto hacerlo, sujeto de todas las regulaciones y actuaciones que se prevean sobre él. Para los habitantes, significa alcanzar una meta después de muchos años de esfuerzos, sacrificios, luchas y demandas por su inclusión como parte activa de la ciudad. Significa, a su vez, el comienzo de una nueva etapa de gestión por materializar las demandas de servicios urbanos aún no alcanzados.

Pero quizás lo más importante para las comunidades lo constituye la «autorización» que les brinda la ciudad a través de la legalización de «negociar» y gestionar los bienes y servicios requeridos para completar o mejorar la dotación del barrio. Estas demandas eran cubiertas en su totalidad por el Estado a través de las actuaciones de las instituciones públicas hasta fines de los años 1980. Sin embargo desde la década de 1990, esto no ha sido así, a partir del desmonte paulatino del Estado y sus responsabilidades colectivas, a lo que no ha sido ajena Bogotá.

Los efectos del desmonte de la responsabilidad social del Estado a nivel de los barrios ha significado la privatización de los servicios públicos domiciliarios¹⁷ (recolección de residuos, electrificación, gas natural, telefonía), el desmonte de los establecimientos públicos y su privatización (a nivel de la educación, salud, recreación, acciones de bienestar social) y la privatización del servicio de transporte público, entre otros. Ello ha implicado, por una parte, que las actuaciones públicas

¹⁷ Incluso aquellas entidades de carácter público que gestionan los servicios públicos domiciliarios se mueven bajo la lógica del derecho privado, con lo cual a pesar de ser públicas actúan como privados. Es el caso de la Empresa de Acueducto de Bogotá o las llamadas Empresas Públicas de Medellín —EPM—.

sean limitadas (por la escasez de recursos que se destinan y la focalización cada vez más selectiva) y que no se atiendan las demandas acumuladas por años en los barrios; y de otra, obliga a las comunidades a negociar directamente la prestación y condiciones del servicio urbano con las empresas prestatarias. Negociación que está mediada por la capacidad de pago de los consumos a efectuar y de la existencia de un número «suficiente» de usuarios-clientes del servicio.

Así, los efectos esperados sobre la mejora del espacio urbano no son tales, ya que las condiciones de penuria económica de la PBI presente en estos barrios no se superan. A ello hay que sumar la no provisión de los servicios urbanos esperados que articulen de manera adecuada estos «nuevos» territorios urbanos a la ciudad formal. Es decir, que las condiciones de atraso y miseria de los barrios informales se mantienen bajo el nuevo ropaje de la formalidad.

4. 2. Efectos sobre las viviendas

La transformación y consolidación de las viviendas que se edifican en los barrios de origen informal, no se producen todas al unísono. Este proceso está asociado a la capacidad adquisitiva de cada uno de los hogares poseedores. Lo que hace de ello un proceso desigual.

Las viviendas que logran su consolidación definitiva, logran poseer un bien con un mayor valor en el mercado inmobiliario al convertirse en mercancías fáciles de transar. En tanto que las viviendas que no logran transformarse y mantienen su condición de precariedad, solo es transable el suelo donde se localiza, ya que la edificación no representa un valor agregado o valor de cambio válido. Observemos rápidamente ambas situaciones.

En el caso de la vivienda que se logra consolidar, ésta representa el principal y en muchos casos el único patrimonio transferible de generación en generación. Permite que toda la familia tenga resuelto el lugar de habitación. Permite la extensión de la familia en tanto los jóvenes se van emancipando y conforman nuevos hogares que son contenidos en esta misma vivienda, a través de ampliaciones sucesivas. A su vez, representa un escenario que permite obtener ingresos económicos para la sostenibilidad de la familia, ya sea a través del alquiler de una parte de la vivienda o por medio de una actividad productiva que se ejecuta a su interior.

La vivienda que no se logra transformar mantiene las condiciones de precariedad que se vive desde la etapa fundacional y con las primeras etapas de transformación del barrio. Presenta todo tipo de déficits y fundamentalmente sirve de alojamiento al hogar que la habita con enormes problemas de habitabilidad. Problemas de hacinamiento, salubridad, deficiente calidad espacial, entre otros.

Sin embargo, unas y otras, una vez formalizado el barrio, ante los ojos del mercado o ante los ojos del erario público no son diferenciadas, en relación a los costos que implica la formalización: el pago pleno de tarifas de servicios públicos domiciliarios sumados a los valores de conexión, el pago de las tasas impositivas que establece la ciudad a los predios formalmente incorporados,

las penalizaciones por el incumplimiento de las normas regulatorias, de manera particular, las de tipo urbanístico y constructivo, entre otras. A ello se suma el cambio de estatus del barrio en relación a otros barrios de origen informal y en relación a la ciudad, motivo por el cual cambia su estratificación socioeconómica, lo que a la postre implica la disminución de subsidios públicos a los que tenía acceso por la condición previa del barrio o la pérdida del derecho a los mismos en muchos casos.

Esta situación genera una fuerte contradicción ya que durante muchos años las políticas y acciones desde los agentes públicos han planteado la incorporación a la ciudad de estos espacios urbanos y residenciales desde un discurso incluyente. Sin embargo, en la práctica se vienen generando resultados opuestos a lo previsto, generando nuevos procesos de exclusión y segregación en el espacio urbano y residencial mejorado que, terminan expulsando a la PBI que se deseaba beneficiar, con lo cual se producen nuevas formas de segregación espacial y marginación social en la ciudad.

En buena medida, se puede afirmar, que la legalización trae consigo nuevos costos no esperados por la PBI que habita los barrios de origen informal. Costos que obligan a posponer las inversiones «permanentes» para el mejoramiento y adecuación de la vivienda que ha autoproducido.

4. 3. Efectos sobre la hacienda pública local. Ya tengo mi «escritura»

La legalización produce efectos importantes sobre la recaudación pública municipal al incorporar no solamente nuevo suelo transable de manera legal en el mercado sino que a su vez establece contribuciones obligatorias para los poseedores o propietarios de las edificaciones allí construidas.

Es conocido que el urbanizador pirata no siempre detenta la propiedad jurídica del suelo que ha parcelado: algunas veces no ha comprado y formalizado su tenencia; en otras ocasiones, a pesar de haberlo comprado, no ha efectuado el traspaso jurídico y por tanto la escrituración, dejando a modo de «testaferro» al propietario anterior. Por último, el urbanizador pirata bajo la figura del «tierrero» no posee ningún documento que acredite su tenencia. Ello implica que, tanto en los casos anteriores como en el caso de las invasiones, el urbanizador estará o no en disposición de escriturar aunque, siempre existe un propietario jurídico del suelo, dependiendo de la modalidad de parcelación. Actualmente, las comunidades deben «negociar» el valor de la firma del «propietario legal» requerida para obtener la escritura de la parcela y así poder garantizar la tenencia jurídica del suelo y la edificación. Dependiendo de la situación, esta condición puede cumplirse o sumarse a los obstáculos del camino de la «formalización». Ello se debe en buena medida a que

«... la legalización urbanística del asentamiento no supone la legalización de las construcciones particulares; no resuelve el problema de la precariedad en la tenencia de las viviendas construidas, por lo que el

barrio se ha incluido en los planos oficiales de Bogotá, pero sus habitantes y construcciones siguen situados al margen de la ciudad, y el derecho formal sigue sin ofrecerles garantía alguna a su derecho a la vivienda» (Viana & Pinilla, 2009: 347).

Así, la PBI que accede a la compra de suelo producido ilegalmente lo hace bajo el «respaldo» ofrecido por el urbanizador pirata de una promesa de compraventa —que no sustituye la escritura pública y que no se ajusta a las formalidades que se exigen para la compraventa de inmuebles en Colombia—, un recibo de pago sin ningún valor comercial o simplemente de palabra, pero que para las comunidades son plenamente válidos y sirven de prueba para acreditar la compra del lote y por tanto su propiedad. Como relataba Cabrera,

«... Arévalo adquirió el lote con promesa de venta, por aproximadamente cincuenta mil pesos, en cuotas de diez y siete mil pesos, y ladrillo a ladrillo armó una pieza para la madre, y rebuscó paroi para él. Es un cuartucho con retazos de malla en las puertas y en las ventanas. Todo indica que linda con la felicidad» (Cabrera, 1985: 28).

Por ello en el proceso de legalización, el reconocimiento de la tenencia y la seguridad jurídica del barrio y las viviendas se convierten en un logro a alcanzar por parte de las comunidades. Sin embargo, la Secretaría Distrital del Hábitat enfatiza en el caso de las viviendas que «tener escritura pública, pagar el impuesto predial o que su predio figure ubicado en la manzana catastral, no es garantía para que el predio esté legalizado urbanísticamente» (SDHT, 2012). Ello significa que debe existir una escritura del predio de mayor extensión —el barrio— y posteriormente escrituras derivadas de este por cada una de las parcelas edificadas. El proceso de legalización solo atiende la primera condición y la segunda la deja en manos de cada uno de los poseedores de suelo en los barrios legalizados para ser negociada con sus «propietarios legales».

Por ello, la ciudad a través de uno de sus agentes públicos, la Caja de Vivienda Popular, ha dispuesto el Programa de Titulación Predial, el cual se entiende como un proceso que brinda acompañamiento técnico, jurídico y social a todas aquellas familias que habitan en barrios de origen informal para que obtengan los títulos de las parcelas que ocupan con vivienda. Para este acompañamiento, se considera que las viviendas edificadas son Viviendas de Interés Social —VIS—¹⁸. Este proceso de titulación predial se puede adelantar de manera individual o colectiva, asesorados por un abogado. En todos los casos obtener una escritura pública registrada acarrea unos costos importantes en la economía familiar que muchos hogares no están en condiciones de soportar (pago de honorarios, pago de tarifas notariales, pago de impuestos de incorporación y registro, pago de derechos de beneficencia, entre otros) por lo que se ven obligados a mantener su condición de «ilegalidad» jurídica

¹⁸ El proceso de legalización determina que las viviendas, que en estos barrios de origen informal se construyen se consideran como VIS para efectos del manejo presupuestal de la inversión pública y la aplicación normativa.

frente a la edificación por ellos autoproducida y más aún cuando la parcela ya había sido pagada al urbanizador pirata. No se entiende cómo se sanciona a la población más necesitada cuando el urbanizador pirata se apropió de la totalidad de las rentas y en esta transacción sale indemne, sin que en ello medie ninguna consideración.

Es importante señalar que, para la titulación de las viviendas, entre otros requisitos, se les exige que la parcela no se encuentre ubicada en zona de alto riesgo, se encuentre localizada en áreas definidas como estrato socioeconómico 1 o 2, y que el barrio ya haya sido legalizado por la Secretaría Distrital de Planeación —SDP—. Sin embargo, una fuerte contradicción se presenta con los barrios legalizados por procedimientos masivos, donde su legalización es «parcial», ya que cada resolución de legalización establece al interior del barrio áreas e incluso viviendas que no son sujetas a este procedimiento por encontrarse en situación de riesgo, situación que anterior a los años 1990 no era admisible y que hoy se observa en los barrios legalizados en la última década. Esta decisión es contradictoria ya que afirma los derechos de unos y vulnera los derechos de otros en un mismo fragmento del espacio urbano. Un ejemplo claro de ello se observa en el Barrio Caracolí en la localidad de Ciudad Bolívar (fig. 3), en el cual más de 200 viviendas no se consideran como parte del mismo y por tanto no son sujetas de la legalización por encontrarse en condiciones de riesgo (remoción en masa unas e inundación otras).

Así mismo, se han establecido tres procedimientos para la titulación predial, de conformidad con las leyes y normas vigentes: cesión a título gratuito, proceso de negociación directa o proceso de pertenencia, para acceder a los títulos de propiedad de los inmuebles. Todos ellos se suceden una vez se ha legalizado el barrio. Observemos rápidamente cada uno de ellos.

Cesión a título gratuito, es el procedimiento por el cual los poseedores de un bien inmueble que se encuentra localizado sobre un predio de propiedad de la Nación o del Distrito, se convierten en propietarios a través de un «acto administrativo» (resolución).

La negociación directa: para acceder al título de propiedad, previamente se debe haber identificado al propietario del inmueble en mayor extensión y el mismo debe estar en disposición para otorgar el título de propiedad al poseedor que ha venido ejerciendo actos de señor y dueño sobre el bien.

El proceso de pertenencia es la petición presentada por un abogado en representación de los poseedores ante el juez competente, con el fin de adquirir el título de propiedad de un bien inmueble mediante fallo o sentencia, por haber ejercido actos de señor y dueño sobre un inmueble determinado, para lo cual el poseedor deberá demostrar mediante documentos esta condición.

En el caso del barrio, se exige la escritura matriz del globo de mayor extensión¹⁹, donde se pueda establecer la cabida y los linderos del área a ser legalizada; las escrituras o promesas de compraventa de cada uno de las parcelas involucradas en el plano de loteo o en su defecto de las parcelas edificadas y habitadas; y, el

¹⁹ Hace referencia a la escritura que incluye un predio de mayor extensión al que posee el barrio.



Figura 3 – Imagen del barrio Caracolí, 2012

Fuente: Trabajo de campo, 2012

Certificado de Tradición y Libertad²⁰ del predio o predios objeto de legalización, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente (Decreto 367 de 2005).

Dada la precariedad económica de la PBI, la seguridad jurídica de la tenencia se convierte en una meta por alcanzar, ya que una vez legalizado el barrio le permite a la PBI en cada predio acceder a una escritura pública, garantizándole la propiedad de su parcela y su vivienda. De ahí que la Observación general 4, suscrita por Colombia, sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11) del Pacto Internacional de DESC, afirme sobre la seguridad jurídica de la tenencia que,

«... sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Es obligación de los Estados Partes adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección» (ONU, 1966; 1991).

²⁰ Documento público que establece ante el Estado la propiedad del suelo y/o los inmuebles, junto a su historia de transformación en el tiempo.

Sin embargo ello no se cumple. Viana & Pinilla (2009) señalan al respecto que la Corte Constitucional colombiana ha recurrido a la Observación General, para reiterar el contenido constitucional del derecho adoptando sin reservas todos los componentes y ámbitos de repercusión de cada uno de los elementos que constituyen el derecho a una vivienda adecuada. Sin embargo, señalan que,

«... la Corte, en su tarea de determinar el contenido constitucional del derecho a la vivienda, la ha dejado desnuda: en el desarrollo de su objeto, ha pasado por alto los componentes más garantistas de los elementos “seguridad jurídica en la tenencia” y “lugar”. En efecto, ninguna de las sentencias en que la Corte estudia problemas jurídicos relativos al derecho a la vivienda, ha hecho hincapié en que la seguridad de la tenencia debe garantizarse también en “los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad”. Tampoco ha reparado en que el elemento “lugar” supone la ubicación de la vivienda en un medio urbano adecuado para el ejercicio de otros derechos constitucionales, elemento que, en la doctrina europea más avanzada, se ha identificado como el derecho a la ciudad²¹» (Viana & Pinilla, 2009: 351).

4. 4. Efectos sobre la economía doméstica de la población de bajos ingresos

La tan ansiada legalización de los barrios trae consigo un conjunto de consecuencias sobre la economía doméstica de los hogares de bajos ingresos que recapitularemos brevemente.

La legalización implica la incorporación inmediata al sistema de tributación de la ciudad y por tanto el pago del impuesto predial. Significa también ser incluidos para el pago de los impuestos de valorización por beneficio general y valorización por beneficio local, cuando sean considerados de estrato socioeconómico tres o superior.

La legalización conlleva la «mejora de la condición urbana» y por tanto, la modificación ascendente de la estratificación socioeconómica, al pasar el barrio de estar clasificado en estrato 1 y recategorizarse en 2 o estar clasificado en estrato 2 y recategorizarse en 3. Como consecuencia, disminuye la participación en los subsidios públicos a los que han tenido derecho. Subsidios en materia de acceso a los servicios públicos de salud, educación, bienestar social (guarderías o jardines infantiles cuando los hay, subsidios de transporte escolar, bonos escolares), alimentación (acceso a comedores comunitarios), apoyo a la tercera edad, entre otros.

También se incluye el aumento en las tarifas de servicios públicos, por efectos de la disminución de los subsidios asociados con el cambio de estratificación,

²¹ Definido en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la ciudad, de 2000, como «un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad».

así como los pagos asociados a la provisión de redes técnicamente instaladas y el suministro de medidores para cada una de las viviendas.

Se han señalado, también, los costos asociados a la legalización de la tenencia jurídica de la parcela y la edificación. Costos relacionados con los gastos notariales, de Beneficencia y Registro, así como los costos de los servicios jurídicos.

Finalmente están los costos asociados a las mejoras o ampliaciones de la vivienda que implica el pago de las tasas asociadas a la obtención de una licencia de construcción. Ello implica pagos de honorarios profesionales, pago de impuestos de delineación urbana, pago de impuestos por los metros cuadrados de construcción aprobados, a lo que hay que sumar los costos administrativos que cobra la Curaduría Urbana.

Resulta claro que, con la legalización del barrio, la economía doméstica se transforma con una tendencia más al deterioro que a la mejora, ya que con esta avalancha de costos asociados a la formalidad, no se asocian nuevos ingresos o nuevas perspectivas de mejora de la economía familiar y estos nuevos costos se han de asumir con los mismos ingresos previos a la legalización. Situación que en muchos casos termina expulsando a la población que se pretende beneficiar, la cual se desplaza a ocupar nuevamente asentamientos aún no formalizados y regularizados.

4. 5. Límites y alcances efectivos de los procesos de legalización y mejora barrial

Como se ha indicado, las comunidades aspiran a que, con la legalización, se produzca una mejora barrial. Aspiración histórica de todos los barrios de origen informal en Bogotá. Sin embargo, los cambios del contexto urbano, el tamaño de la ciudad, la magnitud de los problemas urbanos acumulados, sumados a los cambios del modelo de desarrollo y por tanto de aspiración de ciudad, han convertido a Bogotá en una ciudad sujeto de los ritmos y decisiones del mercado, ya no solo local o nacional sino del capital internacional.

Partamos por afirmar que la obligatoriedad de las cesiones urbanísticas en cualquier proceso de urbanización de la ciudad busca apropiarse espacio público para disponer los servicios urbanos requeridos de manera colectiva, no solo en la escala barrial sino en escalas de mayor impacto como la zonal o la metropolitana y así mejorar la calidad de vida de la población que allí se localiza.

Sin embargo, esta transferencia obligatoria de las cesiones urbanísticas vinculadas al proceso de legalización, pasaron del 17 % al 25 % del área neta urbanizable. Sin embargo, en la práctica se han desvirtuado dado el interés mercantil de los agentes públicos que controlan la ciudad al monetarizar estas cesiones y producir espacio público en otros lugares de la ciudad que tengan el suelo disponible para tal efecto, privando a las comunidades más necesitadas de este y de los equipamientos colectivos que allí pudiesen desarrollarse.

Ello conlleva a que no hay mejora de la calidad de vida colectiva de la PBI que habita los barrios de origen informal legalizados, porque los recursos que se exigen a la comunidad para sanear esta condición son reinvertidos en otros lugares de la ciudad. Implica, a su vez, que la ciudad le está transfiriendo a la comunidad la totalidad de los costos del proceso de urbanización que apropió plenamente el urbanizador pirata. Además, le establece mayores condiciones urbanísticas a las exigidas en el momento de fundación del barrio si este se hubiese acogido a la norma, y le cobra a valor presente por el suelo urbano no dispuesto como cesiones públicas. Situación contraria a lo que sucede con los promotores/constructores que, como en el caso del Barrio de VIS Casa Grande en Ciudad Bolívar adelantado por Constructora Bolívar S.A., se «acoge» a la norma cuando se aprobó la licencia de urbanismo y construcción, y no a las nuevas normativas ya que estas favorecen sus intereses económicos al permitirle mayores densidades y, por tanto, obtener mayores plusvalías. El barrio pasó bajo este mecanismo de contar con viviendas iniciales de interés social de dos plantas a edificios de seis plantas (ver figs. 4 y 5).

Anterior a los años 1990, se consideraba necesario como requisito para la legalización contar con la viabilidad técnica y financiera para la provisión de servicios públicos domiciliarios. Para 2012 la dotación de infraestructuras de servicios urbanos técnicamente provistas está asociada al sistema de concesiones públicas al mercado y sus operadores son quienes establecen los condicionamientos. Es decir, ya no es requisito previo estar legalizado, sino contar con las condiciones señaladas para que sea provisto el servicio. Ello ha permitido, desde mediados de los años 1990, que los barrios de origen informal gestionen directamente con las empresas prestatarias del servicio y negocien las condiciones del mismo. Una demostración de este aspecto es que en 2012 la cobertura de servicios públicos domiciliarios en Bogotá prácticamente alcanza el 100 % en



Figura 4 – Imagen del Barrio Casa Grande, viviendas aprobadas inicialmente, 2011

Fuente: Trabajo de campo, 2011



Figura 5 – Imagen del Barrio Casa Grande, aprovechamiento de la norma en VIS vertical, 2011

Fuente: Trabajo de campo, 2011

materia de agua potable, electrificación, recolección de basuras, y en una alta proporción en materia de alcantarillado, gas natural domiciliario y telefonía.

Sin embargo, si bien se presentan mejoras en los barrios producto de la legalización, estas no son todas las requeridas, como tampoco sus tiempos para la provisión son los esperados. Así, las empresas de servicios públicos instalan redes definitivas y proveen el servicio en tanto existan usuarios con capacidad de pago. Si no es así, el servicio no se provee.

Por su parte, los servicios urbanos que se proporcionan desde las instituciones públicas ya no tienen una escala barrial, y solo se suministran en tanto estos representen una cobertura de escala zonal/local o metropolitana, desechando la escala barrial y vecinal. Esta última es cubierta por las empresas privadas, en tanto exista una clientela y sufragen los costos que implica la instalación de la red y la prestación del servicio. Un ejemplo claro de los impactos derivados de la legalización se encuentra en el desarrollo desigual que se ha presentado en el barrio Jerusalén en Ciudad Bolívar: después de la legalización, las acciones de mejoramiento barrial y urbano no cubren todas las demandas requeridas por sus habitantes, presentando un estado de consolidación del espacio urbano y residencial heterogéneo (Niño *et al.*, 1998).

También con la legalización, la consolidación de la vivienda de origen informal se ve afectada, como ya se ha indicado. Empeoró la mayor dificultad que se esperaba resolver: con la legalización del barrio no se supera y por tanto se mantiene la inseguridad de la tenencia jurídica del suelo y de la vivienda que los habitantes han autoproducido durante años.

5. A MODO DE COLOFÓN

A simple vista pareciera que las transformaciones tanto del espacio urbano como del espacio residencial vinculadas a la legalización de barrios benefician fundamentalmente a la PBI presentes en los barrios de origen informal. Sin embargo, ello no es del todo cierto ya que los mayores beneficios los logran las instituciones públicas y los agentes privados. Veamos por qué²².

Aunque en varios aspectos la acción institucional para el mejoramiento de los barrios de origen informal se ha reforzado, esto en ningún momento ha posibilitado que la problemática desaparezca. En primer lugar, porque los déficits cualitativo y cuantitativo acumulados en los barrios se mantienen. En segundo lugar, porque debido al incremento de los precios del suelo urbanizable disponible, se presenta un acceso aún más reducido para la PBI²³, ya que este suelo vacante no se

²² Se toma como base de la reflexión el trabajo de campo que el autor ha adelantado en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá para tener un referente preciso. El momento más reciente de indagación son los años 2010-2012.

²³ Es importante recordar aquí que la política de producción de suelo urbanizable a bajo costo que compita con el suelo ofertado a través del mercado informal no ha dado los resultados esperados para la ciudad.

privilegia para la edificación de la VIS y la VIP, sino para proyectos inmobiliarios que permiten mayores rentas. Y en tercer lugar, porque la concentración de la población urbana no es controlable y no se puede detener, pues las oportunidades que ofrecen las grandes ciudades siguen siendo mejor valoradas que las que ofrecen las áreas rurales o los pequeños asentamientos humanos. El ejemplo más significativo de ello lo constituye la llegada a Bogotá de la población en condición de desplazamiento forzado que se asienta en los barrios de origen informal, llegando a constituir uno de cada diez habitantes de la ciudad²⁴ (Codhes, 2011).

Más aún cuando la política de legalización masiva de barrios está asociada a las decisiones internacionales de financiamiento por parte de las llamadas agencias multilaterales de cooperación, de manera particular el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estas agencias conciben la tenencia jurídica del suelo y la propiedad como el mecanismo más idóneo a través del cual los habitantes de los barrios de más bajos ingresos pueden acceder al mercado y por tanto ser sujetos de crédito. Sin embargo, este tipo de decisión política no va acompañada de las suficientes acciones técnicas y sociales, con lo cual termina encareciendo los costos de vivir en estos fragmentos de ciudad trayendo, entre otras consecuencias, la expulsión de población y el mayor deterioro de las viviendas.

Como se ha mencionado, con la legalización de barrios se pretende una acción de mejora del espacio residencial de la PBI. Sin embargo, la mejoría de las condiciones urbanísticas del barrio no se da necesariamente en el proceso. Lo que es necesario, lo que se produce siempre es la incorporación del barrio a lo fiscal, como se demuestra en la tesis doctoral (Torres, 2011) que soporta esta elaboración. «Mejora», que se lee hoy más como una viabilización fiscal de la ciudad, que pretende superar la diferenciación de espacios urbanos de manera dual. Es decir, al incorporar la totalidad del suelo urbanizado, indistintamente que este haya sido producido de manera formal o de manera informal, le permite a la ciudad afrontar los mismos costos de operación de la ciudad al convertir estos territorios y sus habitantes en sujetos fiscales plenos que contribuyen de manera efectiva en la recaudación a través de la tributación. Recuérdese cómo desde los inicios de los años 1990, las diferentes administraciones de la ciudad (Castro, Mockus, Peñalosa), hacen ingentes esfuerzos por vincular la reforma fiscal de la ciudad con los barrios de origen informal a través de la legalización de estos, o dicho de otra manera al convertir en sujetos fiscales en «igualdad de condiciones tributarias» a todos los habitantes de la ciudad y de manera particular a la PBI asentada en estos barrios.

Por otra parte, la incorporación de los barrios de origen informal a la ciudad significa, para el mercado y los agentes privados, el acceso a un mercado más amplio y regulado bajo sus leyes. Es decir, la disposición de un «nuevo» suelo urbano que se establece en base a dos escenarios. Por una parte, el crecimiento fuera del perímetro urbano en los municipios circunvecinos a Bogotá, con lo que se revive, en muchos casos, las dificultades y los dramas de un inadecuado

²⁴ Según las cifras que coordina Codhes, en diciembre de 2011 habían llegado a Bogotá más de 750 000 colombianos desplazados desde el año 1985 de un total de 5 445 406 colombianos (Codhes, 2011).

proceso de urbanización, no controlado y con enormes problemas de planeación. Por otra parte, la producción de nuevo suelo urbano que se centre en áreas ya servidas, con infraestructuras adecuadas, bienes y servicios urbanos bien localizados y ya incorporados al desarrollo urbano de la ciudad. Muchas de estas áreas corresponden a zonas intervenidas a partir de acciones de mejoramiento urbano y, particularmente, a través de las acciones adelantadas en el programa de Mejoramiento Integral de Barrios. Áreas que serán transformadas en los procesos de urbanización dirigidos a poblaciones diferentes a las cuales se pretendió beneficiar, conllevando a procesos de expulsión, a nuevas lógicas de segregación socioespacial y a agravar el problema de la urbanización no planificada, no solo de Bogotá sino también en los municipios próximos a la ciudad.

Vistas estas dinámicas, se podría afirmar que la ciudad ha venido conformando un «Banco de Suelo urbano de origen informal» (son «nuevos» suelos urbanizables dispuestos por vía de los procesos de la legalización de barrios y las llamadas acciones de renovación urbana) que se produce en la medida en que los procesos de consolidación y mejoramiento urbano de estos barrios se formalizan y pasan a ser parte del recurso de suelo urbano disponible para el desarrollo de proyectos inmobiliarios en la ciudad. A su vez, porque el suelo vacante, en tanto está desocupado, sigue siendo acaparado por promotores/constructores o terratenientes urbanos, directamente o a través de testaferros.

La formalización de los barrios de origen informal representa para la PBI el ser reconocidos como ciudadanos con plenos derechos que no siempre son efectivos, pero ante todo con plenos deberes. Deberes que se asocian a los múltiples costos de localizarse formalmente en una ciudad neoliberal.

Se puede aseverar, también, que la regularización de barrios y la política de legalización masiva no conducen necesariamente a paliar el problema de la vivienda adecuada, produciendo tan solo los efectos necesarios en la conversión de los ocupantes de vivienda informal en sujetos fiscales.

En esa misma dirección, las debilidades de la política pública han contribuido a impulsar la evolución del urbanizador pirata hacia su adaptación a las normas mínimas de urbanización. Tendencia que lo lleva a encontrarse con los límites del mundo de lo formal. Siendo, también reiterativo en el tiempo que la política pública continúe girando en torno a cómo disputarle el mercado del suelo al urbanizador pirata²⁵.

Por otra parte, y como camino complementario a las políticas de legalización de barrios están las políticas de Mejoramiento Integral de Barrios²⁶ y de Reasentamiento

²⁵ Desde 1999 en Bogotá se constituyó Metrovivienda como un banco de suelo urbano bajo la figura de Metrovivienda, definida como una «empresa industrial y comercial de la Alcaldía Mayor de Bogotá que promueve la construcción y adquisición de VIS en la ciudad (...) Para llevar a cabo su función actúa como operador inmobiliario del distrito». Así mismo, gestiona y urbaniza suelo a fin de competir en precio y características con el que genera el urbanizador pirata, sin que hasta 2012 haya logrado cumplir con el propósito planteado.

²⁶ El objeto es «... orientar las acciones de complementación, reordenamiento y adecuación requeridas tanto en el espacio urbano como en las unidades de vivienda que conforman los asentamientos de origen ilegal ubicados en la periferia de la ciudad. Lo anterior para corregir las deficiencias

de Población localizada en áreas vulnerables y sin posibilidad de mitigar los riesgos, las cuales son fragmentarias. Como consecuencia de su aplicación propician la expulsión de población. Ello se enmarca en una tendencia forzada de regularizar toda la ciudad, incorporándola a lógicas formales, convirtiendo los barrios de origen informal en sujetos fiscales, desconociendo la importancia de las lógicas de los procesos informales y la construcción de redes y tejido social que en ella se presentan como soporte del desarrollo individual y colectivo de estos espacios urbanos y residenciales.

Se puede señalar que Bogotá, después de dos décadas, se ha constituido en un escenario privilegiado para la puesta en escena de las prácticas de las políticas neoliberales a nivel urbano. Los efectos estructurales de estas políticas en materia de suelo y vivienda para la PBI han generado dos fenómenos: la especulación sobre el suelo disponible y una promoción inmobiliaria insatisfactoria que no observa la promoción de la vivienda adecuada. En el primer caso, la elevación de los costos de localización en la ciudad se asocian al empleo artificioso de la «escasez del suelo» como argumento para segregar más el suelo disponible, aumentar los costos del mismo y generar nuevo suelo en base a la reconversión de suelo existente, bien localizado y dotado, entre ellos las áreas dispuestas por la legalización de barrios. Sin que ello permita disponer de suelo urbanizable para la vivienda social a un precio adecuado. En el segundo caso, la promoción inmobiliaria en Bogotá ha sido una de las apuestas del neoliberalismo, privilegiando la vivienda suntuaria y no la vivienda social. Sin embargo, en los momentos correspondientes a los ciclos bajos de la curva del mercado inmobiliario, la vivienda social se ha constituido en el producto que le permite recomponer sus acumulados y compensar sus pérdidas.

Así, las llamadas políticas públicas, tanto las de vivienda social como las de legalización de barrios en el marco de los fenómenos de aglomeración urbana se han constituido en uno de los mecanismos idóneos para la reproducción del capital y las condiciones generales de la producción. Esas políticas tienen un impacto negativo en términos de la no provisión de una vivienda adecuada a la PBI. Es decir, que desde las lógicas del mercado y la privatización de lo público, queda comprometido el derecho a la vivienda y por tanto el derecho a la ciudad.

Así mismo, la reproducción del capital hace hoy evidente su interés por los barrios de origen informal, al igual que los procesos y prácticas de la informalidad afines al modelo neoliberal, al reconocer que las inversiones de capital efectuadas por parte de los pobladores urbanos permiten la ampliación del mercado, en nuestro caso las prácticas relacionadas con el espacio urbano y el espacio residencial. Rentas que son luego despojadas y apropiadas.

Por ello, y a modo de cierre hay que indicar que el aumento de la inequidad, la mayor inseguridad en la tenencia, y las demás imposiciones del neoliberalismo

físicas, ambientales y legales generadas por su origen fuera de las normas urbanas y permitir que sus habitantes accedan a la calidad de vida urbana definida para el conjunto de la ciudad» (Decreto 190 de 2004).

agran las problemáticas del espacio residencial de la PBI asociadas a la producción de la vivienda y a la legalización de barrios.

Podemos concluir para el caso colombiano, en el marco de las particularidades del desarrollo del modo de producción capitalista, que la penuria de la vivienda se agrava en el periodo 1990-2012 y que, por tanto, lo que se oferta como vivienda social es parte del problema y no de la solución.

Referencias citadas

- ACUERDO 1, 12 febrero 1986 – «Por el cual se ordena la legalización de unos desarrollos urbanísticos y se dictan normas y procedimientos para el desarrollo progresivo en el Distrito Especial de Bogotá»; Bogotá: Concejo de Bogotá, D.E.
- ACUERDO 7, 20 noviembre 1979 – «Por el cual se define el plan general de desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá»; Bogotá: Concejo de Bogotá, D.E.
- CABRERA S., G., 1985 – *Ciudad Bolívar: oasis de miseria*, 110 pp.; Bogotá: Ediciones Aurora.
- CARROLL, A., 1980 – Las subdivisiones piratas y el mercado para lotes residenciales en Bogotá; Bogotá: Banco Mundial, Corporación Centro Regional de Población.
- CODHES, 2011 – *Codhes Informa. De la seguridad a la prosperidad democrática en medio del conflicto*. Informe sobre el desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos, enero-junio de 2008. Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, número 78; Bogotá-Quito, 19 de septiembre de 2011. www.codhes.org.
- DANE, 1964 – *Censo Nacional de Población y Vivienda de 1964*; Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE, 1985 – *Censo Nacional de Población y Vivienda de 1985*; Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DAPD, 1990 – Para cambiar el futuro de los habitantes de los barrios subnormales. Elementos para el plan de legalización como parte del Plan de Desarrollo de Bogotá; Bogotá: Unidad de Mejoramiento y Coordinación de Barrios, mimeo.
- DAPD, 2000 – *Documento Técnico de Soporte POT*; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaría Distrital de Planeación.
- DAPD, 2005 – *Elementos y Antecedentes para la Política de Hábitat y Seguridad Humana*; Bogotá: Imprenta Distrital. DAPD, Colección de Estudios y Políticas Sociales.
- DAPD, 2006 – *Cifras Informalidad en Bogotá*; Bogotá: Subdirección de gestión urbanística del DAPD. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- DECRETO 1063, 17 diciembre 1998 – «Por el cual se ordena la legalización de algunos asentamientos y barrios de Santa Fe de Bogotá D.C., ubicados en las Localidades No. 1 de Usaquén, 5 de Usme, 7 de Bosa, 11 de Suba y 19 de Ciudad Bolívar»; Bogotá: Concejo de Bogotá, D.E.

- DECRETO 190, 22 Junio 2004 – «Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003».
- DECRETO 367, 4 Octubre 2005 – «Por el cual se reglamenta el procedimiento y demás requisitos para la legalización de los desarrollos humanos realizados clandestinamente, de conformidad con el artículo 458 del Decreto Distrital 190 de 2004».
- DECRETO 619, 28 Julio 2000 – «Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital»; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
- DECRETO 679, 3 agosto 1998 – «Por el cual se ordena la legalización de algunos asentamientos y barrios de Santa Fe de Bogotá, D.C., ubicados en la Localidad N.10 de Engativa»; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
- DECRETO 683, 4 agosto 1998 – «Por el cual se ordena la legalización de algunos asentamientos y barrios de Santa Fe de Bogotá, D.C., ubicados en la Localidad N. 8 de Kennedy»; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
- DECRETO 684, 4 agosto 1998 – «Por el cual se ordena la legalización de algunos asentamientos y barrios de Santa Fe de Bogotá, D.C., ubicados en la Localidad N.11 de Suba»; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
- DECRETO 689, 6 noviembre 1996 – «Por el cual se ordena el reconocimiento oficial de unos desarrollos, asentamientos o barrios localizados al interior del Área Urbana del Distrito Capital»; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
- DECRETO 831, 1 octubre 1998 – «Por el cual se ordena la legalización de algunos asentamientos y barrios de Santa Fe de Bogotá, D.C. ubicados en las Localidades N. 5 de Usme, N. 8 de Kennedy y N. 9 de Fontibón»; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
- DECRETO 970, 7 noviembre 2000 – «Por el cual se ordena la legalización de algunos asentamientos y barrios de Bogotá, D.C., ubicados en las Localidades N. 1 Usaquén, N. 4 de San Cristóbal, N. 5 de Usme, N. 7 de Bosa, N. 8 Kennedy, N. 9 de Fontibón, N. 10 de Engativá, N. 11 de Suba, N. 18 de Rafael Uribe y N. 19 de Ciudad Bolívar»; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
- DECRETO NACIONAL 1052, 10 junio 1998 – «Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas»; Bogotá: Ministerio de desarrollo económico. Presidencia de la República de Colombia.
- DECRETO NACIONAL 1600, 20 mayo 2005 – «Por el cual se reglamentan las disposiciones sobre licencias urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos. 37 de la Ley 388 de 1997»; Bogotá: Ministerio de desarrollo económico. Presidencia de la República de Colombia.
- DECRETO NACIONAL 564, 24 febrero 2006 – «Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, y se expiden otras disposiciones».
- GILBERT, A. & WARD, P., 1987 – *Asentamientos populares versus poder del Estado. Tres casos latinoamericanos: Ciudad de México, Bogotá y Valencia*; México: Gustavo Gili.
- LEY 388 (18 Julio 1997) – Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de la Republica. Colombia. Bogotá.
- MARTIN M., J., 2000 – *Formación y consolidación de la ciudad espontánea en Santafé de Bogotá: el caso de Altos de la Estancia en Ciudad Bolívar*; Bogotá: CIDER.

- Universidad de los Andes. Tesis de magister en Planificación y producción y Administración del Desarrollo Regional. Dir: Econ. Luis Mauricio Cuervo González.
- MARTIN M., J., 2001 – Algunas consideraciones en la formación y consolidación de la ciudad espontánea en Bogotá. *territorios*, n.º 6, julio: 75-100; Bogotá: Universidad de los Andes.
- MARTÍNEZ, S., 2007 – *Retrospectiva asentamientos informales en Bogotá. Producto 4: alternativas urbanísticas para la mitigación del problema*. Contrato N. 172 de 2007; Bogotá: Dirección de legalización y mejoramiento integral de barrios. Secretaría Distrital de Planeación.
- NIÑO, C. et al., 1998 – *Usos, costumbres e imaginarios en el espacio público: el caso del Sector Jerusalén*, 175 pp.; Bogotá: Tercer Mundo Editores.<
- CHAPARRO VALDERRAMA, J., 1966 – Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Asamblea General ONU 1966. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. In: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
- ONU, 1991 – Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —DESC—. Observación general 4. In: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/publications/CESCR-Compilacion%281989-2004%29.pdf>
- SDHT, 2012 – Legalización de asentamientos humanos. Secretaría Distrital de Hábitat. Consultada 28 de abril de 2012; Bogotá. In: http://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=111
- SDP, 2011 – Documento Técnico de Soporte. Modificación al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá Equidad, Productividad y Sostenibilidad; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría Distrital de Planeación.
- TORRES T., C., 2011 – Producción y transformación del espacio residencial de la PBI en Bogotá en el marco de las políticas neoliberales (1990-2010). Una aportación a la comprensión del problema de la vivienda a través de cuatro casos de estudio de la localidad de Ciudad Bolívar; Valladolid, España: Universidad de Valladolid, UVA, Instituto de Urbanismo. Tesis doctoral. Directoras Dra. María Castrillo y Beatriz García, Fernando.
- TORRES T., C. et al., 2007 – Ciudad Informal Colombiana. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, n.º 11, Vol. 1, enero/diciembre: 53-93; Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- VERNEZ, G., 1972 – La decisión residencial de la familia de bajos ingresos. Ponencia presentada en el IX Congreso Interamericano de Planificación y en V Congreso Nacional de Planificación sobre el tema «Las políticas para la planificación del desarrollo urbano en América Latina» y como subtema «Urbanización y cambio social, realizado en Bogotá»; Bogotá.
- VILLAMIZAR ALVARGONZÁLEZ, R., 1982 – El comportamiento de los precios de la tierra, sus determinantes y sus efectos sobre la estructura urbana. CCRP: documento n.º 20, 16; Bogotá: Banco Mundial, Corporación Centro Regional de Población. Cámara de Comercio de Bogotá. Documento preparado para la Segunda Reunión Regional Latinoamericana de la Sociedad Econométrica en Rio de Janeiro, Brazil–Julio 14-18, 1981; financiada por el Banco Mundial.
- VIANA G., A. & PINILLA P., J., 2009 – El derecho a la otra ciudad: un estudio de caso sobre el barrio Jerusalén de Bogotá. *Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, **XLI (160)**: 343-356; Madrid: Ministerio de Fomento.